

Zaak C-239/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

17 april 2023

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Sigmaringen (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 maart 2023

Verzoekende partij:

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

Verwerende partij:

Land Baden-Württemberg

Voorwerp van het hoofdeding

ELGF en Elfpo – Verordening (EU) nr. 1305/2013 – Compenserende vergoeding voor grond in berggebieden en in bepaalde gebieden met beperkingen – Subsidiabiliteitsvoorwaarden – Programmagebied – Uitvoering van een concrete actie buiten het programmagebied – Administratieve regelingen

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Zijn nationale administratieve regelingen en steunpraktijken verenigbaar met artikel 31, lid 1, eerste en tweede alinea, en artikel 32, lid 1, onder a), lid 2, eerste alinea, en lid 3, tweede en derde alinea, van verordening (EU) nr. 1305/2013 als die de betaling van een compenserende vergoeding voor

- grond in berggebieden en bepaalde gebieden met beperkingen louter uitsluiten omdat de met de compenserende vergoeding te steunen grond is gelegen buiten de regio van de lidstaat in de zin van artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder b), van verordening (EU) nr. 1305/2013 die de compenserende vergoeding toekent? Is de plaats van vestiging van de landbouwer die de grond exploiteert, in dit opzicht toelaatbaar als onderscheidend criterium?
2. Moet artikel 31, lid 1, eerste alinea, van verordening (EU) nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat de regelingen van een lidstaat of een regio van de lidstaat die heeft besloten betalingen toe te kennen aan landbouwers in berggebieden en andere gebieden met beperkingen in de zin van artikel 31, lid 1, van verordening (EU) nr. 1305/2013, zo moeten zijn geformuleerd dat de betaling ook moet worden toegekend voor grond die door een andere lidstaat of een andere regio van dezelfde lidstaat die eveneens heeft besloten betalingen toe te kennen aan landbouwers in berggebieden en andere gebieden met beperkingen in de zin van artikel 31, lid 1, van verordening (EU) nr. 1305/2013, als berggebied of als ander gebied met beperkingen in de zin van artikel 32, lid 1, van verordening (EU) nr. 1305/2013 is aangemerkt?
 3. Moeten artikel 31, lid 1, eerste alinea, en lid 2, van verordening (EU) nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat uit die bepaling in beginsel rechtstreeks voortvloeit dat een landbouwer op basis van het Unierecht recht heeft op toekenning van de betaling (compenserende vergoeding) door de lidstaat of de regio van de lidstaat, indien de landbouwer een actieve landbouwer is en grond exploiteert die de lidstaat of de regio van de lidstaat heeft aangemerkt als berggebied of ander gebied met beperkingen in de zin van artikel 32, lid 1, van verordening (EU) nr. 1305/2013, en de betrokken lidstaat of de regio daarvan heeft besloten betalingen (compenserende vergoedingen) in de zin van artikel 31, lid 1, eerste alinea, van verordening (EU) nr. 1305/2013 toe te kennen.

Indien de vraag bevestigend wordt beantwoord:

- a) Waar kan het aan artikel 31, lid 1, van verordening (EU) nr. 1305/2013 ontleende Unierechtelijke recht geldend worden gemaakt? Moet dat altijd bij de lidstaat zelf of kan dat, in elk geval wanneer de regio [artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder b), van verordening (EU) nr. 1305/2013] van de lidstaat onafhankelijk van de lidstaat heeft besloten om landbouwers op grond van artikel 31 van verordening (EU) nr. 1305/2013 compenserende vergoedingen toe te kennen, bij de regio?
- b) Moet de landbouwer, om aanspraak te kunnen maken op het Unierechtelijke recht, in beginsel voldoen aan aanvullende voorwaarden die verder gaan dan artikel 31, lid 1, eerste alinea, en lid 2, van verordening (EU) nr. 1305/2013 en die door de lidstaat die

de compenserende vergoeding toekent, of de regio daarvan, in de nationale omzetting zijn gesteld?

4. Indien de derde vraag ontkennend wordt beantwoord:

Moet artikel 31, lid 1, eerste alinea, van verordening (EU) nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat de regelingen van een lidstaat of een van zijn regio's die de voorwaarden voor de toekenning van de betaling (compenserende vergoeding) in de zin van artikel 31, lid 1, eerste alinea, van verordening (EU) nr. 1305/2013 bevatten, een zodanige soort regelingen moeten zijn dat landbouwers door de juridische kenmerken ervan recht hebben op de toekenning van de betaling (compenserende vergoeding) indien zij voldoen aan de door de betrokken lidstaat of zijn regio's vastgestelde voorwaarden voor de betaling, ongeacht de feitelijke steunpraktijk van de lidstaat of zijn regio?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (Elfpo), in het bijzonder artikel 31, leden 1 en 2, en artikel 32, leden 1 tot en met 3

Aangevoerde nationale bepalingen

Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (Verordening inzake de tenuitvoerlegging van steunregelingen en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem; hierna: InVeKoSV) van 24 februari 2015, § 2, lid 2

Recht van de deelstaat Baden-Württemberg: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (administratieve regeling van het Ministerie Landelijk Gebied inzake de ondersteuning van landbouwbedrijven in berggebieden en in bepaalde gebieden met beperkingen; hierna: VwV AZL) van 6 november 2019, punten 2.1, 3.2, 3.2.1, 4.2

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster verzoekt om een compenserende vergoeding voor landbouwgrond in Beieren, Duitsland. Zij exploiteert een melkveebedrijf in het grensgebied tussen de deelstaten Baden-Württemberg en Beieren. De onderneming is gevestigd in Baden-Württemberg. In Baden-Württemberg exploiteert zij ongeveer 111 hectare en in Beieren 27,4253 hectare grond. Baden-Württemberg en Beieren zijn regio's

in de zin van artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder b), van verordening nr. 1305/2013, beide op het niveau „NUTS 1” van de Bondsrepubliek Duitsland in de zin van verordening (EG) nr. 1059/2003, en hebben de hoedanigheid van „Staat”. Volgens de bevoegde Beierse autoriteit ligt de grond van verzoekster in Beieren in een bergachtig gebied; de grond is in Beieren aangewezen als subsidiabele grond en zou in theorie in Beieren kunnen worden gesteund met een compenserende vergoeding van 50 euro per hectare.

- 2 De door verweerder voor de betaling van compenserende vergoedingen ter beschikking gestelde financiële middelen zijn in verschillende verhoudingen afkomstig uit begrotingsmiddelen van het Elfpö, uit middelen van de Bondsrepubliek Duitsland en uit eigen middelen van verweerder. De steunprogramma’s van verweerder – ook met betrekking tot de compenserende vergoedingen – zijn beschreven in het Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (maatregelen- en ontwikkelingsplan voor plattlandsgebieden Baden-Württemberg 2014-2020; hierna: MEPL III), dat op 26 mei 2015 door de Commissie is goedgekeurd.
- 3 Op 8 mei 2019 heeft verzoekster bij verweerder voor het aanvraagjaar 2019 compenserende vergoedingen aangevraagd voor de exploitatie van gebieden met landbouwkundige beperkingen, onder meer voor de ongeveer 27 hectare grond gelegen in Beieren. Bij besluit van 5 december 2019 – betekend op 10 februari 2020 – is de aanvraag van verzoekster afgewezen met betrekking tot de in Beieren gelegen gronden, omdat deze niet in Baden-Württemberg zijn gelegen. De bezwaarprocedure leverde verzoekster niets op.
- 4 Verzoekster heeft op 17 juni 2021 beroep ingesteld. Met het beroep vordert zij de vernietiging van het besluit van 5 december 2019 (in de vorm van het besluit op bezwaar van 11 mei 2021) en de verplichting voor verweerder om haar voor de in Beieren gelegen gronden een compenserende vergoeding van 1 371,26 EUR toe te kennen. Subsidiair, dat wil zeggen voor het geval dat deze primaire vordering wordt afgewezen, vordert zij vaststelling dat de afwijzing van haar steunaanvraag voor in Beieren gelegen gronden en de rechtsgrondslagen van het daartoe strekkende besluit, te weten de punten 2.1 en 3.2.1 van de administratieve regeling van het Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (ministerie voor het platteland en consumentenbescherming van de deelstaat Baden-Württemberg) betreffende de steun aan landbouwbedrijven in berggebieden en in bepaalde gebieden met beperkingen (VwV AZL) van 6 november 2019, in strijd zijn met de artikelen 31 en 32 van verordening nr. 1305/2013.
- 5 De VwV AZL is geen parlementaire wet, maar een louter administratieve regeling die de beoordelingsvrijheid van verweerder en zijn steunpraktijk regelt. Op het gebied van het beheer van uitkeringen, dus ook bij de toekenning van geldelijke betalingen door de staat aan burgers, is volgens de Duitse constitutionele traditie vaak geen parlementaire wet vereist om te bepalen wie wanneer en onder welke voorwaarden een geldelijke betaling kan of mag ontvangen. Administratieve

regelingen hebben bindende werking doordat de administratie deze altijd op dezelfde wijze feitelijk toepast (de zogenoemde Selbstbindung; het beginsel patere legem quam ipse fecisti, wat inhoudt dat een administratie aan haar eigen beslissing is gebonden).

- 6 De VwV AZL regelt de vereisten alsmede de procedure voor de toekenning van de compenserende vergoeding voor gebieden met natuurlijke beperkingen in de zin van artikel 31 van verordening nr. 1305/2013 en voorziet in hoofdzaak in de vervulling van twee cumulatieve vereisten waaraan een aanvrager moet voldoen om de compenserende vergoeding te ontvangen: a) hij moet zijn vestigingsplaats in Baden-Württemberg hebben en b) de grond waarvoor de compenserende vergoeding wordt toegekend, moet in Baden-Württemberg zijn gelegen en door Baden-Württemberg als gebied met beperkingen zijn aangewezen.
- 7 Beieren heeft ook een louter administratieve regeling over de compenserende vergoeding uitgevaardigd, namelijk de richtlijn van het Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Beiers staatsministerie voor Voeding, Landbouw en Bosbouw) van 1 maart 2019 over de toekenning van de compenserende vergoeding in gebieden met beperkingen (de zogenoemde AGZ) overeenkomstig verordening nr. 1305/2013. Deze administratieve regeling bepaalt samengevat dat a) de plaats van vestiging van de te steunen onderneming in Beieren gelegen moet zijn en dat b) de grond waarvoor de compenserende vergoeding wordt toegekend, in Beieren ligt en door Beieren als gebied met beperkingen is aangewezen.
- 8 Voor het begrip „plaats van vestiging” neemt de VwV AZL de definitie uit § 2 InVeKoSV over. Overeenkomstig § 2, lid 2, InVeKoSV is de plaats van vestiging in het algemeen de plaats die ligt binnen het rechtsgebied van het belastingkantoor dat verantwoordelijk is voor de vaststelling van de inkomstenbelasting van de ondernemer. In het geval van vennootschappen, verenigingen van personen en vermogens is het deelstaatkantoor in het gebied waarvan de directie is gevestigd, bevoegd. De regeling heeft tot gevolg dat aan de onderneming in Duitsland een ondernemingsnummer wordt toegewezen, afhankelijk van de plaats waar de belasting wordt geheven. Een onderneming in Baden-Württemberg krijgt een Baden-Württembergs ondernemingsnummer, een Beierse onderneming krijgt een Beiers ondernemingsnummer. Bijgevolg wordt een Duitse onderneming in het ondernemingsdossier – dat wordt gebruikt voor de behandeling van steunaanvragen – altijd gekoppeld aan een vestiging in een van de Duitse deelstaten. Ook buitenlandse ondernemingen – bijvoorbeeld uit Oostenrijk – met grond in Baden-Württemberg kunnen een Baden-Württembergs ondernemingsnummer aanvragen. Anders dan bij Duitse ondernemingen is er hier geen vaste koppeling met een in het ondernemingsdossier opgeslagen onderneming, (waarschijnlijk) omdat dit technisch niet mogelijk is. De buitenlandse – bijvoorbeeld Oostenrijkse – onderneming verschijnt dus in het ondernemingsdossier met een vestigingsplaats in Baden-Württemberg.

- 9 De voor verzoekster bevoegde autoriteit van Baden-Württemberg past de VwV AZL in de regel ongewijzigd toe en kent op grond daarvan compenserende vergoedingen toe. De steunpraktijk van deze autoriteit is in overeenstemming met de inhoud van de administratieve regeling. Burgers kunnen derhalve in het kader van het beginsel van gelijke behandeling (artikel 3, lid 1, van de Duitse grondwet) eisen dat de compenserende vergoedingen overeenkomstig de administratieve regeling worden toegekend.
- 10 In Baden-Württemberg wordt een webapplicatie gebruikt om steunaanvragen te verwerken. Er vindt afstemming van gegevens plaats tussen de verschillende applicaties van de Duitse deelstaten, waardoor wordt voorkomen dat in verschillende deelstaten meerdere steunaanvragen worden ingediend. Een steunaanvraag is alleen mogelijk in de deelstaat waar ook de vestigingsplaats van de onderneming ligt. Een dergelijke afstemming van gegevens vindt niet plaats met andere EU-lidstaten. Het feit dat buitenlandse ondernemingen in Baden-Württemberg een ondernemingsnummer kunnen krijgen, betekent dat zij niet alleen in hun land van herkomst steun kunnen aanvragen, maar ook in Baden-Württemberg en eventueel in andere Duitse deelstaten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 11 Verzoekster werd als gevolg van verweerders op de VwV AZL gebaseerde steunpraktijk uitgesloten van de compenserende vergoeding voor haar in Beieren gelegen gronden, hoewel het gaat om berggebieden die in Beieren als subsidiabele gebieden zijn aangewezen. Tegelijkertijd wordt het haar, in tegenstelling tot buitenlandse ondernemingen, niet mogelijk gemaakt buiten Baden-Württemberg nog een steunaanvraag in te dienen. Daarom kan zij voor haar Beierse gronden geen steun in Beieren aanvragen.
- 12 De regelingen in Baden-Württemberg en Beieren leiden ertoe dat verzoekster noch van de deelstaat Baden-Württemberg, noch van de deelstaat Beieren enige compenserende vergoeding ontvangt voor haar Beierse gronden, hoewel Baden-Württemberg en Beieren elk hebben besloten compenserende vergoedingen toe te kennen en uit te betalen en hoewel Beieren de betrokken gronden van verzoekster ook als berggebieden en dus als subsidiabel heeft aangemerkt. Volgens informatie van de bevoegde Beierse autoriteit zou een compenserende vergoeding van 50 euro per hectare worden betaald voor de Beierse gronden van verzoekster – indien deze door een Beierse onderneming zouden worden geëxploiteerd.
- 13 In vergelijking met een buitenlandse (bijvoorbeeld Oostenrijkse) onderneming bevinden Duitse (grens-)ondernemingen in Baden-Württemberg zich in een slechtere positie wat de compenserende vergoeding betreft (discriminatie van eigen onderdanen). Grensondernemingen in Baden-Württemberg krijgen niet voor alle door hen geëxploiteerde gebieden met natuurlijke beperkingen een compenserende vergoeding, maar alleen voor de gronden die bovendien ook in Baden-Württemberg liggen. Voor de gronden buiten de staatsgrens wordt geen

compenserende vergoeding toegekend. Voor buitenlandse ondernemingen geldt deze beperking per saldo niet, aangezien zij zowel in hun land van herkomst als in Baden-Württemberg steun kunnen aanvragen.

- 14 De verwijzende rechter twijfelt aan de uitlegging van artikel 31, lid 1, eerste alinea, en lid 2, en van artikel 32, lid 1, onder a), lid 2, eerste alinea, en lid 3, tweede en derde alinea, van verordening nr. 1305/2013. Volgens deze rechter blijkt uit voornoemde bepalingen niet duidelijk hoe ruim het Unierechtelijke kader voor de lidstaten is bij de vormgeving van hun steunmaatregelen met betrekking tot compenserende vergoedingen, met name in gevallen waarin sprake is van een grensoverschrijdend aspect van regio's binnen een lidstaat. Het is ook de vraag of deze bepalingen, voor zover de lidstaat of de regio heeft besloten steun te verlenen via compenserende vergoedingen, de lidstaten of hun regio's voorschrijven in welke subsidiabiliteitscriteria de lidstaten of de regio's al dan niet mogen voorzien (zie hierna onder 1.). Ook is onduidelijk of, voor zover de lidstaat of zijn regio de steun via compenserende vergoedingen toekent, reeds uit artikel 31, lid 1, van verordening nr. 1305/2013 volgens het Unierecht een recht van de betrokken burger op betaling van de compenserende vergoeding voortvloeit (zie in dit verband onder 2.), alsmede of uit de Unierechtelijke bepalingen kan worden afgeleid welke juridische kenmerken de omzettingshandelingen van de lidstaat of van de regio moeten hebben waarmee de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de compenserende vergoeding worden bepaald (zie in dit verband onder 3.).
- 15 1. Artikel 32, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 1305/2013 voorziet in verschillende criteria voor de lidstaten of hun regio's waarop de bij deze verordening gemaakte afbakening van subsidiabele gebieden moet worden gebaseerd. Het is de verwijzende rechter niet duidelijk of deze criteria voor de gebiedsafbakening limitatief zijn en welke eisen voor de lidstaten moeten worden afgeleid uit de genoemde regelingen voor de behandeling van gevallen van steunverlening die de grenzen van een lidstaat of zijn regio's overschrijden.
- 16 De bewoordingen van overweging 26 en artikel 32, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1305/2013 suggereren dat de lidstaten (of hun regio's) voor de gebiedsafbakening alleen criteria mogen hanteren die verband houden met de biofysische eigenschappen of natuurlijke kenmerken van de te steunen gebieden. Overweging 26 en artikel 32, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1305/2013 beschrijven elk in detail de redenen waarom een potentieel subsidiabele grond een natuurlijke beperking heeft en als (subsidiabel) berggebied moet worden aangemerkt. Er wordt echter niet uitdrukkelijk vermeld of de lidstaten of hun regio's voor de afbakening van de gebieden andere criteria mogen hanteren – dat wil zeggen criteria die geen verband houden met de natuurlijke kenmerken van de te steunen gebieden. Gelet op het juridische karakter van verordening nr. 1305/2013 (zie artikel 288, tweede alinea, eerste en tweede zin, VWEU) is het nogal vergezocht dat de lidstaten of hun regio's criteria voor de gebiedsafbakening kunnen hanteren die niet in artikel 32 van verordening nr. 1305/2013 zijn vermeld. Vrijheid in de keuze van vorm en middelen voor de

lidstaten of hun regio's zou meer in overeenstemming zijn met het karakter van een richtlijn van de Europese Unie (zie artikel 288, derde alinea, VWEU).

- 17 Artikel 32, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1305/2013 maakt een gebiedsafbakening mogelijk die beperkt is tot het grondgebied van de respectieve plaatselijke bestuurlijke eenheid. Het is de vraag of hierin ook de procedures van de lidstaten voor grensoverschrijdende gevallen van steunverlening (tussen verschillende lidstaten of verschillende regio's van een lidstaat) zijn vastgelegd. Artikel 32, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1305/2013 maakt duidelijk dat volgens het idee van de wetgever de gebiedsafbakeningen in de lidstaten moeten worden uitgevoerd op het niveau van de plaatselijke bestuurlijke eenheden („LAU2”), dat wil zeggen op een bestuursniveau dat een lokale band heeft met de gebieden die als subsidiabele gebieden moeten worden aangemerkt. Indien de gebiedsafbakening in de praktijk door de lokale bestuurlijke eenheden moet worden verricht, gaat dit volgens de verwijzende rechter gepaard met de omstandigheid dat elke lokale bestuurlijke eenheid de gebiedsafbakening alleen binnen haar eigen bevoegdheidsgebied verricht, omdat alleen voor dit gebied de door de norm veronderstelde lokale band kan bestaan. Het in artikel 4, lid 3, EU neergelegde doeltreffendheidsbeginsel van het Unierecht („effet utile”) impliceert echter dat de lidstaten hun criteria en procedures voor de toekenning van compenserende vergoedingen niet zodanig mogen vormgeven dat deze per saldo voor bepaald gronden niet worden uitgekeerd, ook al zijn deze gronden als subsidieabel aangemerkt – ongeacht welke lidstaat of welke regio of plaatselijke bestuurlijke eenheid deze indeling heeft gemaakt.
- 18 2. Het is voor de verwijzende rechter ook onduidelijk of uit artikel 31, lid 1, eerste alinea, en lid 2, van verordening nr. 1305/2013 voor landbouwers een Unierechtelijk recht op betaling van de compenserende vergoeding voortvloeit tegen de autoriteit van een lidstaat die de steunaanvragen inwilligt, en – zo ja – onder welke voorwaarden. Volgens de bewoordingen van artikel 31, lid 1, eerste alinea, en lid 2, van verordening nr. 1305/2013, met name de formulering „worden toegekend aan landbouwers die” in artikel 31, lid 2, is deze conclusie zeker mogelijk. Reeds volgens algemeen taalgebruik impliceert de formulering dat de compenserende vergoeding verplicht verschuldigd is indien aan de in de volgende bijzin (die begint met „... die”) genoemde voorwaarden is voldaan. Het verplichte karakter komt in deze vorm ook voor in andere taalversies van de verordening, bijvoorbeeld in de Engelse versie van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1305/2013 („shall be granted to farmers who”).
- 19 Een dergelijke opvatting van de bepaling is echter in strijd met de systematiek van verordening nr. 1305/2013. Deze is opgezet als een meerlagig systeem en vereist een programmering door de lidstaten of hun regio's (zie artikel 6, lid 1, derde zin, en lid 2, eerste zin, van verordening nr. 1305/2013). Alleen als er sprake is van een overeenkomstige programmering door de betrokken lidstaat, zullen steunprogramma's ook financieel door het Elfpo worden gesteund. De lidstaten kunnen in beginsel – behoudens enkele uitzonderingen – door deze opzet besluiten of zij individuele in verordening nr. 1305/2013 genoemde

steunprogramma's willen aanbieden. De steunmaatregel „compenserende vergoeding” wordt in de verordening niet genoemd als een maatregel die de lidstaten in hun programmering moeten opnemen – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de agromilieu- en klimaatmaatregelen overeenkomstig artikel 28, lid 1, derde zin, van verordening nr. 1305/2013.

- 20 3. De verwijzende rechter vraagt zich ook af of uit artikel 31, lid 1, van verordening nr. 1305/2013 aanwijzingen voor de lidstaten kunnen worden afgeleid inzake de juridische kenmerken van de regeling van de lidstaat die de voorwaarden voor de toekenning van de compenserende vergoeding bevat. Verordening nr. 1305/2013 geeft niet aan op welke wijze de lidstaten de steun krachtens hun nationale recht organiseren. Het lijkt dus voor de hand te liggen dat de lidstaten hier een ruime omzettingsmarge hebben, maar dat de omzetting in het nationale recht de afzonderlijke maatregelen (artikelen 14 tot en met 39 quater van verordening nr. 1305/2013) hun nuttig effect („effet utile”) niet mag ontnemen. De vormgeving van de subsidiabiliteitscriteria in administratieve regelingen (dat wil zeggen juist niet-bindende rechtsnormen) lijkt derhalve problematisch. Als gevolg van de juridische kenmerken van deze regelingen is de behandelende autoriteit alleen gebonden door een hierop gebaseerde steunpraktijk (het beginsel *pater legem quam ipse fecisti*). Indien deze autoriteit een dergelijke steunpraktijk niet uitvoert, dat wil zeggen in het algemeen afwijkt van de administratieve regeling, heeft alleen de afwijkende steunpraktijk externe werking ten aanzien van een betrokken landbouwer. In theorie stelt dit de behandelende autoriteiten in staat om met terugwerkende kracht de subsidiabiliteitsvoorwaarden te wijzigen die eerder in een administratieve regeling waren vastgesteld.
- 21 Relevantie voor de beslissing: Het antwoord op de derde vraag is van belang voor de beslissing van de verwijzende rechter over de primaire vordering van verzoekster (verplichting tot toekenning van een compenserende vergoeding van 1 371,26 EUR). Naar huidig nationaal recht heeft verzoekster geen recht op de compenserende vergoeding voor haar in Beieren gelegen gronden. Overeenkomstig de punten 2.1 en 3.2.1 van de VwV AZL bepaalt de steunpraktijk van verweerder dat de compenserende vergoeding alleen wordt toegekend voor gronden die in Baden-Württemberg zijn gelegen. Voor in Beieren gelegen gronden is er op grond van het nationale recht geen grondslag voor een dergelijk recht. Indien de derde vraag door het Hof ontkennend wordt beantwoord, moet de primaire vordering worden afgewezen.
- 22 De antwoorden op de eerste, tweede en vierde vraag zijn van invloed op de beslissing van de verwijzende rechter over verzoeksters subsidiaire vordering (vaststelling van de onrechtmatigheid van de afwijzing van haar steunaanvraag). Indien de derde vraag ontkennend wordt beantwoord, moet de verwijzende rechter op de subsidiaire vordering beslissen. De eerste, tweede en vierde vraag bevatten verschillende modaliteiten die naar nationaal recht elk op zich – voor zover het Hof een van deze vragen bevestigend beantwoordt – ertoe leiden dat de huidige steunpraktijk van verweerder op grond van de VwV AZL en de daarin opgenomen vormgeving van de subsidiabiliteitscriteria onrechtmatig is, waardoor de afwijzing

van de steunaanvraag van verzoekster vervolgens ook onrechtmatig is. Met de aanvraag kan verzoekster bereiken dat haar met terugwerkende kracht voor het aanvraagjaar 2019 een compenserende vergoeding voor de in Beieren gelegen gronden moet worden toegekend en betaald, ook al zouden de subsidiabiliteitscriteria dan eerst door verweerder moeten worden gewijzigd. Bij de huidige stand van zaken laten de subsidiabiliteitscriteria geen compenserende vergoeding voor grond in Beieren toe.

- 23 Tot dusver is er geen rechtspraak van het Hof van Justitie over de artikelen 31 en 32 van verordening nr. 1305/2013 en de daarin geregelde compenserende vergoedingen voor gebieden met natuurlijke beperkingen.
- 24 Tot dusver zijn er in Baden-Württemberg geen uitspraken van rechters gepubliceerd over compenserende vergoedingen op basis van artikel 31 van verordening nr. 1305/2013 en de VwV AZL die ter zake is uitgevaardigd. Wat de juridische situatie in Beieren betreft – die analoog is aan die in Baden-Württemberg – is er een juridisch bindende en gepubliceerde uitspraak van de hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren. In die zaak was de verzoekster eigenaar van een landbouwbedrijf op de grens tussen Beieren en Hessen (een andere deelstaat, dat wil zeggen regio van Duitsland). Het bedrijf omvatte zowel gronden in Beieren als in Hessen, de verzoekster wilde ook voor de in Hessen gelegen gronden een compenserende vergoeding ontvangen, maar deze werd haar niet toegekend omdat de gronden niet in Beieren lagen.